

2.Маршан П., Самсон И. Метрополисы и экономическое развитие России // Вопросы экономики. – 2004. – №1. – С.4-18.

3.Соловьев Ю.Л., Цибульский В.Р. Критерии устойчивого развития региональной сети городов // Налоги. Инвестиции. Капитал. – 2005. – №1-3 // <http://nic.pirit.info/200504/189.htm>.

4.Сторонянська І.З., Шульдц С.Л. Міжрегіональна інтеграція в Україні. – Львів: Арал, 2007. – 292 с.

Отримано 14.05.2008

УДК 332.02 : 332.14

В.Т.СЕМЕНОВ, професор, З.В.ГОНЧАРОВА

Харківська національна академія міського господарства

МОНІТОРИНГ ЯК ЕФЕКТИВНИЙ МЕХАНІЗМ УПРАВЛІННЯ РЕАЛІЗАЦІЄЮ ПРОГРАМ У СФЕРІ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА

Розглядаються особливості процесу розробки програм у сфері житлово-комунального господарства міст Харківської області, інших регіонів України та моніторинг як необхідний та ефективний механізм їх реалізації.

Одним із актуальних питань на сьогоднішній день є ефективне управління вагомою частиною міського господарства – житлово-комунальним господарством (ЖКГ). Від якості управління залежить рівень розвитку та стану ЖКГ, що в свою чергу, впливає на якість життя населення та розвиток регіону в цілому.

Аналіз зарубіжного досвіду, теоретичних розробок у даній сфері свідчить про те, що сценарій, за яким проходитиме реформування й розвиток ЖКГ для кожної країни, індивідуальний і відрізняється специфікою розвитку кожного регіону.

У розробці найважливіших документів щодо забезпечення життєдіяльності Харківської області в цілому та міст інших регіонів України активну участь приймає науковий колектив «Центру Мегаполіс» на базі Харківської національної академії міського господарства (ХНАМГ) [1]. «Центр Мегаполіс» – науково-освітній та виробничий центр основною метою діяльності якого є сприяти сталому соціально-економічному розвитку регіону, його наукового та культурного потенціалу, а також консолідації зусиль усіх жителів Харківщини. Специфічною задачею Центру є налагодження трансферу технологій, ноу-хау та інформації в сфері інженерної інфраструктури та удосконалення управління містобудівним розвитком. Однією із численних функцій Центру є управління науковими дослідженнями ХНАМГ. Останнім часом замість терміну «управління науковими дослідженнями» вжи-

вають термін «управління науковими проектами» [2], що більш підтверджує і розкриває у повному обсязі сутність діяльності «Центру Мегаполіс». Співробітниками Центру проводяться дослідження різних сторін ЖКГ, розробки й удосконалення методів та методик управління. Даний напрямок представлено чисельними розробками:

- «Концепція системного розвитку м. Харкова до 2010 р.», (2000 р., виконана за замовленням Виконавчого комітету Харківської міської Ради);

- «Програма підвищення ефективності місцевого самоврядування на основі інтелектуального потенціалу Харкова», (2003 р., премія на Всеукраїнському конкурсі проектів і програм розвитку місцевого самоврядування);

- «Програма розвитку і реформування житлово-комунального господарства м. Харкова на 2003-2010 рр.», (2003 р., затверджена рішенням XIV сесії Харківської міської ради XXIV скликання від 24.06.03 р. №145/03);

- «Програма розвитку і реформування житлово-комунального господарства Харківської області на 2003-2010 рр.», (2003 р., затверджена рішенням XII сесії Харківської обласної ради XXIV скликання від 28.10.03 р.);

- «Концепція сталого розвитку Харкова», (2004 р., розроблена відповідно до розпорядження міського голови № 601 від 09.03.04 р. про проведення науково-практичної конференції «Пріоритети сталого розвитку великих міст» 23.08.04 р.);

- «Програма розвитку і реформування житлово-комунального господарства м. Харкова до 2010 р.», (2005 р., розроблена відповідно до «Методичних рекомендацій з розробки й реалізації регіональних, районних, міських і селищних програм реформування й розвитку житлово-комунального господарства територіальних суспільств» № 222, які затверджені наказом Голови Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства від 15.12.2004 р.);

- «Програма розвитку і реформування житлово-комунального господарства Харківської області на період до 2010 року», (2005 р., розроблена відповідно до «Методичних рекомендацій з розробки й реалізації регіональних, районних, міських і селищних програм реформування й розвитку житлово-комунального господарства територіальних суспільств» № 222, які затверджені наказом Голови Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства від 15.12.2004 р.);

- Науковий звіт «Житлово-комунальне господарство вчора, сього-

дні, завтра: науково-технічні та фінансово-економічні аспекти розвитку», (2005 р., виконано за замовленням Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства);

- «Концепція регулювання в сфері житлово-комунального господарства» (2005 р., виконана за замовленням Державного комітету України з питань житлово-комунального);

- «Програма реформування і розвитку житлово-комунального господарства м. Слов'янська на 2006-2010 рр.», (2005 р., виконана за замовленням Виконавчого комітету Слов'янської міської Ради);

- «Програма розвитку і реформування житлово-комунального господарства м. Чугуєва на 2005-2010 рр.», (2005 р., виконана за замовленням виконавчого комітету Чугуївської міської ради);

- «Дослідження і розробка програми розвитку, модернізації та енергетичної реабілітації галузі тепlopостачання м. Куп'янська Харківської області», (2007 р.);

- «Концепція програми моніторингу технічного стану і оптимізації видатків об'єктів соціальної сфери та життєзабезпечення населення Луганської області», (2007 р.);

- «Концепція розвитку та реформування житлово-комунального господарства м. Харкова на 2007-2011 рр.», (2007 р.) та ін.

У даній статті наша увага акцентована на особливостях процесу розробки програм у сфері ЖКГ міст Харківської області, інших регіонів України та моніторингу як необхідного та ефективного механізму їх реалізації.

Процес реформування житлово-комунального господарства триває понад 12 років. Питання реформування галузі набули загальнодержавного значення з моменту набуття чинності Закону України "Про загальнодержавну програму реформування та розвитку житлово-комунального господарства на 2004-2010 роки", проте існуюча законодавча та нормативна база недостатня та недосконала. Неузгодженість законодавства не забезпечує правові засади реформування житлово-комунального господарства, взаємовідносин споживачів послуг та підприємств, що надають комунальні послуги. Все це проявляється у зміні державної політики, яка впливає на загальну концепцію викладу програм реформування та розвитку житлово-комунального господарства, зокрема, і на програму реформування та розвитку житлово-комунального господарства Харківського регіону. Так, протягом шести років спостерігалася картина, що наочно представлена на рис.1.

28 жовтня 2003 р. Рішенням XII сесії Харківської обласної ради XXIV скликання була затверджена «Програма розвитку і реформуван-

ня житлово-комунального господарства Харківської області на 2003-2010 рр.», яка на даний час не має своєї первинної дії, бо у сфері ЖКГ постійно відбуваються суттєві зміни.

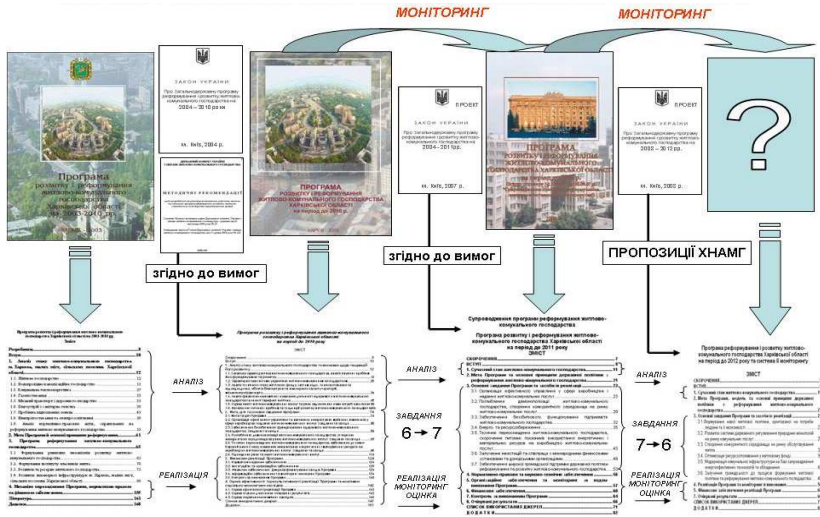


Рис. 1. Вплив змін законодавчої бази на Програму реформування та розвитку житлово-комунального господарства Харківської області

24 червня 2004 р. Верховною Радою був прийнятий Закон України «Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004-2010 роки». Розвитком нормативно-методичного забезпечення реалізації загальнодержавної програми стали затверджені наказом Голови Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства «Методичні рекомендації щодо розроблення та реалізації регіональних, районних, міських та селищних програм реформування і розвитку житлово-комунального господарства територіальних громад» №222 від 15.12.2004 р.

Згідно з Методичними рекомендаціями, які визначають загальні принципи, структуру, методи та процедури розроблення програм реформування і розвитку житлово-комунального господарства, а також орієнтовний зміст їх розділів, органи місцевого самоврядування мали протягом шести місяців з дня набуття чинності Закону розробити й затвердити відповідно до завдань Загальнодержавної програми регіональні та місцеві програми (заходи) реформування і розвитку житлово-комунального господарства. Під час розробки та затвердження проєк-

тів місцевих бюджетів повинні передбачатись кошти необхідні для забезпечення виконання регіональних та місцевих програм (заходів). Підсумком спільної співпраці наукового колективу ХНАМГ та представників Харківської обласної державної адміністрації стала скоригована «Програма реформування і розвитку житлово-комунального господарства Харківської області на період до 2010 року».

Зміни загальнодержавної політики знайшли своє відображення у новій розробці Проектів Законів України "Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004-2011 роки" (2007 р.) та "Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2008-2012 роки" (2008 р.). Необхідно відзначити, що на даний момент жоден з Проектів Законів не був прийнятий. Проекти відрізняються образами пріоритетними завданнями (напрямами) щодо здійснення політики у даній сфері, а також визначеною головною метою. Так, в останньому Проекті Закону змістився акцент мети програми: із «здійснення державної політики з реформування житлово-комунального господарства, підвищення ефективності та надійності його функціонування, забезпечення сталого розвитку для задоволення потреб населення і господарського комплексу в житлово-комунальних послугах відповідно до встановлених нормативів і національних стандартів» [3] на «створення моделі забезпечення населення доступним, високоякісним і комфортним житлом та здійсненні його обслуговування з урахуванням потреб і можливостей людини, яка гарантуватиме надійність та якість послуг з тепло-, водопостачання, водовідведення і обслуговування житла за умов економічної обґрунтованості вартості таких послуг» [4]. Таким чином, «людина, її проблеми та очікування повинні стати у центрі уваги держави – реформування має здійснюватися максимально обережно по відношенню до інтересів кожної конкретної людини та супроводжуватися широкою роз'яснювальною роботою щодо сутності, етапності та наслідків проведення реформ» [4].

Незважаючи на зовнішні умови, які поступово змінюються на краще, органи місцевого самоврядування стикаються з величезною кількістю проблем у сфері ЖКГ. Враховуючи соціальну значимість даної галузі, керівникам необхідно швидко й чітко приймати життєво важливі рішення. Такі обставини викликають необхідність розробки стратегії дій для органів місцевого самоврядування, чим і виступають розроблені програми (рис.1):

- «Програма розвитку і реформування житлово-комунального господарства Харківської області на 2003-2010 рр.» (2003 р.);

- «Програма розвитку і реформування житлово-комунального господарства Харківської області на період до 2010 року» (2005 р.);
- Супроводження програми реформування житлово-комунального господарства. «Програма розвитку і реформування житлово-комунального господарства Харківської області на період до 2011 року» (2008 р.).

Аналіз представлених програм дозволяє визначити вплив змін законодавчої бази на кожному наступну розробку:

- значно скорочується виклад аналізу стану ЖКГ, збільшується акцент на його головні проблеми;
- змінюються пріоритети основних завдань реалізації державної політики у даній сфері;
- велика увага приділяється розкриттю механізмів реалізації програми та оцінці її ефективності.

Маючи чималий досвід з розробки програм ми вважаємо, що необхідно відслідковувати їхню життєздатність та практичне застосування протягом запланованого терміну дії. Для підвищення ефективності виконання програм потрібно постійно вносити зміни, корегувати відповідно до законодавства, виконувати робочі проекти та здійснювати постійний моніторинг виконання цих проектів, використовуючи науковий потенціал, в тому числі у вищих навчальних закладах.

Звертаючись до історії виникнення поняття моніторинг – (англ. *monitor* – контролювати, перевіряти) – процес відстеження стану об'єкту (чи систем складного явища) за допомогою безперервного або періодичного збору даних, що повторюються і представляють собою сукупність певних ключових показників. На даний час він є одним з найбільш поширених і актуальних механізмів управління та реалізації програм. Моніторинг використовують з метою перевірки результатів на відповідність прийнятим стандартам якості й визначення шляхів усунення причин небажаних результатів виконання якості проекту, програми.

Під програмою, згідно з класифікацією проектів [5, 6], розуміємо групу проектів, які об'єднані загальною метою та умовами виконання. Всі проекти в складі програми взаємозалежні. Ціль програми обмежена за часом, зміст обмежений.

Проекти мають визначену дату закінчення, вартість та обсяг робіт. Дане тріо ресурсів (параметрів), яке можна представити у вигляді трикутника, називають «проектним трикутником» або «трикутником менеджменту проектів» (рис.2) [7, 8]. При внесенні змін в один із цих елементів змінюються обидва інших.

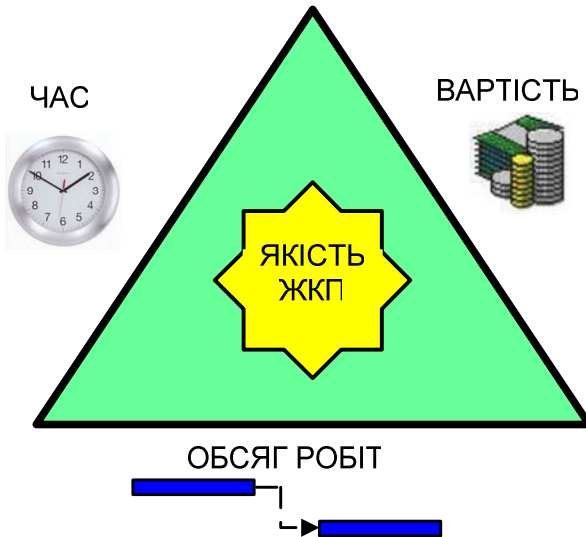


Рис.2 – «Проектний трикутник»

Застосуємо «проектний трикутник» для розгляду якості житлово-комунальних послуг у програмі реформування та розвитку житлово-комунального господарства та назвемо «трикутником якості житлово-комунальних послуг». Трикутник матиме наступні сторони (рис.3):

- термін виконання етапів програми (заходів програми);
- обсяги фінансування – джерела фінансування заходів програми;
- напрями / завдання / заходи програми з реалізації державної політики.

Вагомим елементом трикутника виступає якість наданих житлово-комунальних послуг (ЖКП) – результат діяльності суб'єктів ЖКГ та очікування споживачів послуг (населення). Саме споживачі оцінюють якість надання ЖКП, висловлюючи своє невдоволення (задоволеність) щодо послуг. Усі зміни, які вносяться в один з параметрів трикутника, впливають на якість і фіксуються в системі моніторингу. І хоча для проекту рівною мірою важливі всі три елементи, як правило, тільки один з них залежно від пріоритетів має найбільший вплив на інші. В залежності від прогнозу наслідків приймається управлінське рішення. Основною задачею ефективного управління є встановлення балансу

між всіма факторами трикутника. Тому дії керівників повинні бути скоординовані, залучені ресурси оптимізовані, інтереси суб'єктів ЖКГ гармонізовані задля досягнення необхідної якості ЖКП. Моніторинг дозволяє керувати ефективністю реалізації програм.

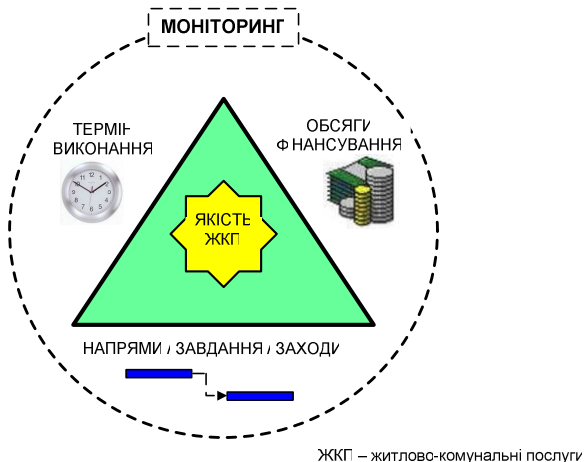


Рис.3 – Трикутник якості житлово-комунальних послуг

Досвід реалізації програм протягом останніх років показує відсутність чітко визначених алгоритмів дій і механізмів досягнення поставлених цілей на регіональному рівні. Моніторинг ЖКГ дозволяє не тільки визначати конкретні завдання, але й здійснювати чіткий контроль за їх виконанням, цільовим виділенням обсягів фінансування та витратами цих коштів в районах і містах. Моніторинг має дві складові: адміністративну та суспільну. Для розробки та контролю за ходом виконання програм створюються регіональні, міські, районні моніторингові групи, які здійснюють адміністративний моніторинг. Для його проведення пропонується система індикаторів (моніторинг-анкети), за допомогою якої вони отримують інформацію для аналізу про зміну індикаторів реформування в районах і містах обласного значення. Функції по збору інформації на місцях пропонується покласти на тимчасовий штат груп з моніторингу. Тимчасовий штат може бути представлений безпосередньо підприємствами ЖКГ, залученими на договірних засадах науково-дослідними установами та ін. Суспільний моніторинг за виконанням програм проводиться створеною громадською радою (представники громадських організацій) з метою здійснення загального контролю, інформування населення як основного споживача житло-

во-комунальних послуг і отримання зворотного зв'язку.

Для об'єктивного відображення стану галузі моніторинг повинен бути системним, структурно повним і логічно завершеним. Тому індикатори моніторинг-анкет містять якісні та кількісні показники. Показники характеризують техніко-економічний, фінансовий, інституціональний та функціональний стан галузі. Ці узагальнені показники відбираються за наступними критеріями [9]:

1. Придатність для оцінювання результатів програми. Відібрані індикатори мають допомогти місцевому органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування та громаді оцінити соціальну та економічну ефективність реалізації програми.

2. Збалансованість індикаторів – охоплювати всі сторони реформування і розвитку всіх підгалузей житлово-комунального господарства територіальної громади.

3. Взаємоузгодженість із визначеними на державному та регіональному рівнях пріоритетами, напрямками державної політики та відповідними державними індикаторами. В той же час, з огляду на місцеву специфіку, державні та регіональні індикатори не повинні копіюватися на рівні територіальної громади.

4. Чіткість визначення індикаторів та практичність під час збору показників. Індикатори мають бути такими, щоб зводити до мінімуму адміністративне навантаження на працівників під час збору статистичних даних.

5. Доступність, простота та вимірюваність в часі. Індикатори повинні бути доступними і простими у розумінні, максимально ефективними для аналізу і вимірюваними в часі.

Враховуючи зміни загальнодержавної політики, високу ефективність моніторингу в управлінні реалізацією програм у сфері ЖКГ, на нашу думку, має бути розроблена «Програма реформування і розвитку житлово-комунального господарства Харківської області на період до 2012 року та система її моніторингу».

Таким чином, процес практичної реалізації реформи ЖКГ необхідно супроводжувати науково-методичними, аналітико-прогностичними, моніторинговими дослідженнями на всіх рівнях управлінської діяльності й кадровою підтримкою.

1.Бабаев В.Н., Шутенко Л.Н., Семенов В.Т. «Центр Мегapolis» – инновационная структура для реформирования жилищно-коммунального хозяйства г.Харькова // Коммунальное хозяйство городов: Науч.-техн. сб. Вып.49. – К.: Техніка, 2003. – С.3-8.

2.Новиков Д.А., Суханов А.Л. Модели и механизмы управления научными проектами в вузах. – М.: Ин-т управления образованием РАО, 2005. – 80 с.

3. Проект Закона Украины Про внесения змін до Закона Украины "Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004-2010 роки" [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://www.minjkg.gov.ua/index.php?id=6>. – Заголовок з екрану.

4. Про внесения змін до Закона Украины «Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004-2010 роки [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://www.minjkg.gov.ua/index.php?id=437>. – Заголовок з екрану.

5. Мазур И.И., Шапиро В.Д., Ольдерогге Н.Г. Управление проектами / Под общ. ред. И.И. Мазура. – 2-е изд. – М.: Омега-Л, 2004. – 664 с.

6. Шумилова Е. Ю. Проектное управление в инновационно активных организациях строительного комплекса: Автореф. дис. ... канд. эк. наук (08.00.05) / ГОУ ВПО «Белгород. гос. технолог. ун-т им. В.Г.Шухова». – Белгород, 2007. – 24 с.

7. Основы планирования и подготовка к составлению плана [Электронный ресурс] / Факультет Государственного и Муниципального Управления Байкальского Государственного Университета Экономики и права. Электронная библиотека. - Режим доступа: <http://www.fpa.isea.ru/cbiblio/msproject2002/Charter9/1.htm>. – Заглавие с экрана.

8. Основы менеджмента программных проектов [Электронный ресурс] / И.Н.Скопин. - Режим доступу: <http://www.intuit.ru/departament/se/msd/4/3.html>. – Заглавие с экрана.

9. Наказ Держжитлокомунгоспу України №222 від 15 грудня 2004р. "Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розроблення та реалізації регіональних, районних, міських та селищних програм реформування і розвитку житлово-комунального господарства територіальних громад" [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://www.uapravo.net/data/base24/ukr24040.htm>. – Заголовок з екрану.

Отримано 20.05.2008

УДК 666.64

В.И.РИМШИН, д-р техн. наук, Е.А.ОМЕЛЬЧЕНКО

Московский институт коммунального хозяйства и строительства

Р.Х.БИКБОВ, канд. техн. наук

Тюменский государственный архитектурно-строительный университет

Л.И.ШУБИН

Научно-исследовательский институт строительной физики

Российской академии архитектуры и строительных наук

ПОДГОТОВКА, СОГЛАСОВАНИЕ, УТВЕРЖДЕНИЕ И РЕАЛИЗАЦИЯ СХЕМ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Раскрываются механизмы подготовки, согласования, утверждения и реализации схем территориального планирования субъекта Российской Федерации в соответствии с принятым государственным кодексом. Рассматривается законодательное закрепление полномочий органов власти субъектов РФ в вопросах закрепления градостроительной деятельности.

Подготовка схем территориального планирования субъектов РФ осуществляется на основании результатов инженерных изысканий в